



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ19-325

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

19 сентября 2019 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Манохиной Г.В.,
Горчаковой Е.В.,
Шамова А.В.

при секретаре
с участием прокурора

Горбачевой Е.А.
Масаловой Л.Ф.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Лужных Максима Юрьевича о признании частично недействующим подпункта 1.1 пункта 1 приказа Министерства внутренних дел Российской Федерации от 12 сентября 2013 г. № 705дсп «Об отдельных вопросах выездов сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России по частным делам за пределы территории Российской Федерации»

по апелляционной жалобе Лужных М.Ю., поданной его представителем Воронцовым В.А., на решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 июня 2019 г., которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Манохиной Г.В., объяснения адвоката Ахметгалиева Р.Х., Воронцова В.А., представляющего интересы Лужных М.Ю., поддержавших доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации Торгушиной Н.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Масаловой Л.Ф., полагавшей апелляционную жалобу необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) 12 сентября 2013 г. издало приказ № 705дсп «Об отдельных вопросах выездов сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России по частным делам за пределы территории Российской Федерации» (далее – Приказ).

Приказ зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 28 февраля 2014 г., № 31469.

Подпунктом 1.1 пункта 1 Приказа предусмотрено, что решение о выезде за пределы территории Российской Федерации по частным выездам принимается на основании рапорта (заявления) сотрудника органов внутренних дел, федерального государственного гражданского служащего и работника системы МВД России, в котором указываются страна (страны), планируемая (планируемые) для посещения, и предполагаемые адреса места пребывания в ней (них).

Лужных М.Ю. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим подпункта 1.1 пункта 1 Приказа в той мере, в какой он ограничивает право на выезды по частным делам за пределы Российской Федерации сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих, не имеющих допуска к государственной тайне.

В обоснование заявленного требования административный истец ссылаясь на то, что оспариваемая норма не соответствует Федеральному закону от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (далее – Федеральный закон № 114-ФЗ), устанавливающему ограничения права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с законом Российской Федерации о государственной тайне, пункту 4 части 3 статьи 4 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ), закрепляющему, что ограничение прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника органов внутренних дел допускается федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства.

В заявлении указано, что Лужных М.Ю. был уволен со службы в органах внутренних дел за нарушение оспариваемого пункта Приказа и несанкционированный выезд из Российской Федерации, несмотря на то, что не имел допуска к государственной тайне. Таким образом, на основании подпункта 1.1 пункта 1 Приказа было нарушено его право на свободный

выезд за пределы Российской Федерации, предусмотренное частью 2 статьи 27 Конституции Российской Федерации.

МВД России, Минюст России в суде первой инстанции административный иск не признали, указав, что Приказ утвержден федеральным органом исполнительной власти в пределах предоставленных ему полномочий, оспариваемое нормативное положение не противоречит действующему законодательству и не нарушает прав и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 4 июня 2019 г. в удовлетворении административного искового заявления Лужных М.Ю. отказано.

В апелляционной жалобе и дополнении к ней административный истец, не согласившись с таким решением, просит его отменить и принять по делу новое решение об удовлетворении административного иска. Полагает, что судом первой инстанции при рассмотрении дела были допущены нарушения норм материального и процессуального права. Также считает, что оспариваемое положение содержит правовую неопределенность, допускающую его применение к лицам, не имеющим допуска к государственной тайне.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу МВД России просит в ее удовлетворении отказать, решение Верховного Суда Российской Федерации оставить без изменения, полагая, что выводы суда первой инстанции основаны на нормах материального права, проанализированных в решении, и соответствуют обстоятельствам административного дела, а доводы апелляционной жалобы фактически повторяют доводы, изложенные в административном исковом заявлении.

Министерство юстиции Российской Федерации, извещенное о времени и месте судебного заседания апелляционной инстанции, в письме от 19 августа 2019 г. поддерживает свою позицию, изложенную в суде первой инстанции, и просит рассмотреть апелляционную жалобу без участия своего представителя.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и дополнения к ней, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для ее удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для удовлетворения требования об оспаривании нормативного правового акта полностью или в части является полное или частичное несоответствие данного акта иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Отказывая Лужных М.Ю. в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что по данному делу такого основания для признания подпункта 1.1 пункта 1 Приказа не действующим в оспариваемой части не имеется.

В соответствии с частью 2 статьи 27 Конституции Российской Федерации каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Согласно части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Реализуя полномочия, предоставленные МВД России статьей 19 Федерального закона № 114-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 1997 г. № 1598 «О порядке оформления разрешений на выезд из Российской Федерации военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации, а также федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба» и подпунктом 50 пункта 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 (утратившего силу с 21 декабря 2016 г.), МВД России издало оспариваемый приказ.

Приказ определяет порядок проведения мероприятий, связанных с выездом из Российской Федерации сотрудников органов внутренних дел и гражданских служащих, является нормативным правовым актом федерального органа исполнительной власти, имеет гриф «для служебного пользования», содержит служебную информацию ограниченного распространения, связанную со служебной деятельностью, поэтому его официальное опубликование в установленном порядке не требуется.

Правовое регулирование, осуществляемое Приказом, направлено на обеспечение организации защиты сведений, составляющих государственную тайну, и не может рассматриваться как ограничение права в аспекте, указанном административным истцом.

Отношения, возникающие в связи с отнесением сведений к государственной тайне, их засекречиванием или рассекречиванием и защитой в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации, регулируются Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (далее – Закон о государственной тайне).

Государственная тайна определена как защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации (абзац второй статьи 2).

Законом о государственной тайне предусматриваются три степени секретности сведений, составляющих государственную тайну, – соответственно степени тяжести ущерба, который может быть нанесен безопасности Российской Федерации вследствие распространения указанных сведений, и соответствующие этим степеням грифы секретности для

носителей указанных сведений: «особой важности», «совершенно секретно» и «секретно» (статья 8).

Статьей 2 Закона о государственной тайне разграничены допуск к государственной тайне, которым признается процедура оформления права граждан на доступ к сведениям, составляющим государственную тайну (абзац пятый), и доступ к сведениям, составляющим государственную тайну, – санкционированное полномочным должностным лицом ознакомление конкретного лица со сведениями, составляющими государственную тайну (абзац шестой).

Соответственно трем степеням секретности сведений, составляющих государственную тайну, указанный закон устанавливает три формы допуска к государственной тайне должностных лиц и граждан Российской Федерации: к сведениям особой важности, совершенно секретным или секретным; при этом допуск должностных лиц и граждан к государственной тайне осуществляется в добровольном порядке и предусматривает принятие на себя обязательств перед государством по нераспространению доверенных им сведений, составляющих государственную тайну, и согласие на частичные, временные ограничения их прав в соответствии с этим законом (части первая, третья и девятая статьи 21). В силу статьи 24 Закона о государственной тайне указанные ограничения налагаются на должностных лиц и граждан, как допущенных, так и ранее допускавшихся к государственной тайне, и могут касаться права выезда за границу на срок, оговоренный в трудовом договоре (контракте) при оформлении допуска гражданина к государственной тайне.

В силу статьи 2 Федерального закона № 114-ФЗ гражданин Российской Федерации не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренным данным федеральным законом.

Определяя круг лиц, право которых на выезд из Российской Федерации может быть временно ограничено, статья 15 Федерального закона № 114-ФЗ относит к ним граждан Российской Федерации, которые при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне в соответствии с Законом о государственной тайне, заключили трудовой договор (контракт), предполагающий временное ограничение права на выезд из Российской Федерации, при условии, что с момента последнего ознакомления со сведениями особой важности или совершенно секретными сведениями срок ограничения, установленный в трудовом договоре (контракте) или в соответствии с данным федеральным законом, не истек (абзац первый подпункта 1).

На основании приведенных выше положений суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Федеральный закон № 114-ФЗ допускает ограничение права гражданина Российской Федерации на выезд из Российской Федерации в случае осведомленности не о любых сведениях, составляющих государственную тайну, а только о сведениях, отнесенных к категории особой важности или к совершенно секретным.

Инструкцией по обеспечению режима секретности в Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 2004 г. № 3-1 (далее – Инструкция), на работников, допущенных к сведениям, составляющим государственную тайну (по любой форме), возложена обязанность согласовывать с руководителем, принявшим решение о допуске работника к государственной тайне, выезд за границу (подпункт 19 пункта 24).

Вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 3 октября 2012 г. по делу № АКПИ12-1137 указанное положение названной инструкции признано не противоречащим федеральному законодательству. Суд в решении указал, что обязанность согласования выезда за границу лиц, имеющих допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, независимо от формы допуска и от наличия в заключенном контракте условия об ограничении выезда за границу Российской Федерации с руководителем, принявшим решение о допуске работника к государственной тайне, не является ограничением права на выезд, которое законодатель связывает с осведомленностью лица о сведениях определенной степени секретности и заключением трудового договора (контракта), предполагающего временное ограничение права на выезд из Российской Федерации. Требование о согласовании выезда обусловлено выяснением характера конкретной информации, к которой гражданин имел доступ в рамках своей профессиональной деятельности, степени ее секретности, целей выезда и другими обстоятельствами, наличие которых позволяет сделать вывод о необходимости применения ограничения, предусмотренного подпунктом 1 статьи 15 Федерального закона № 114-ФЗ, то есть в случае осведомленности работника о сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях.

В подпункте 1.1 пункта 1 Приказа определен механизм реализации данной обязанности сотрудниками органов внутренних дел, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками системы МВД России, имеющими допуск к государственной тайне и принявшими на себя обязательства перед государством по неразглашению доверенных им сведений.

Как усматривается из преамбулы Приказа, он издан в целях реализации подпункта 50 пункта 12 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 (в редакции, действовавшей на день издания Приказа), в силу которого МВД России обеспечивает в системе МВД России собственную безопасность и защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну (аналогичная норма содержится в подпункте 85 пункта 11 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699).

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции правильно исходил из того, что ограничение права на выезд из Российской Федерации гражданина, допущенного к секретным сведениям

(третья форма допуска), а также не осведомленного о сведениях, составляющих государственную тайну, оспариваемое предписание не предусматривает. В связи с чем доводы административного истца о противоречии подпункта 1.1 пункта 1 Приказа Федеральному закону № 114-ФЗ и Закону о государственной тайне, а также Конституции Российской Федерации обоснованно признаны несостоятельными, поскольку Приказ не содержит ограничений прав сотрудников органов внутренних дел на выезд из Российской Федерации.

Утверждение административного истца о том, что оспариваемое положение содержит правовую неопределенность, допускающую его применение к лицам, не имеющим допуска к государственной тайне, ошибочно, так как подпункт 1.1 пункта 1 Приказа отвечает критериям точности, ясности и недвусмысленности, не вызывает неоднозначного толкования. Из буквального толкования указанной нормы права следует, что ее положения никаких ограничений прав сотрудников органов внутренних дел не содержат, а направлены на информирование работодателя о выезде за пределы Российской Федерации.

Подпункт 1.1 пункта 1 Приказа подлежит применению в системной связи и нормативном единстве со всеми другими его пунктами, из которых следует, что предусмотренные Приказом положения, направленные на защиту государственной тайны, обязательны для лиц, допущенных к государственной тайне. В содержании оспариваемой нормы отсутствуют положения, регламентирующие порядок реализации права на выезд из Российской Федерации лиц, не имеющих допуска к сведениям, составляющим государственную тайну.

Доводы апелляционной жалобы о незаконности подпункта 1.1 пункта 1 Приказа, по сути, сводятся к несогласию с решением Нагатинского районного суда г. Москвы от 7 декабря 2017 г. по иску Лужных М.Ю. к УВД по ЮАО ГУ МВД России по г. Москве, которым ему отказано в восстановлении на работе, и апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 4 сентября 2018 г., которым указанное решение оставлено без изменения.

Однако при рассмотрении настоящего дела по первой инстанции в порядке абстрактного нормоконтроля суд не вправе осуществлять проверку законности данных судебных актов. Основания для применения положений части 3 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации отсутствуют.

Доводы, приведенные административным истцом в административном исковом заявлении в обоснование своей правовой позиции, имеющие значение для правильного рассмотрения данного дела, получили оценку в решении суда, в связи с чем утверждение в апелляционной жалобе о том, что в обжалуемом решении суда не отражены результаты оценки объяснения стороны истца, несостоятельно.

Установив, что подпункт 1.1 пункта 1 Приказа в оспариваемой части не противоречит федеральному закону или иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, суд первой инстанции

правомерно, руководствуясь пунктом 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, принял решение об отказе в удовлетворении административного искового заявления Лужных М.Ю. Разрешая данное дело, суд правильно применил нормы материального права, нормы процессуального права были также соблюдены судом.

Предусмотренных статьей 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 4 июня 2019 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Лужных Максима Юрьевича – без удовлетворения.

Председательствующий

Г.В. Манохина

Члены коллегии

Е.В. Горчакова

А.В. Шамов